

Особенности правового регулирования СРП в Узбекистане

Н.Ю. Исааков, вице-президент, главный юридический советник «ЛУКОЙЛ ОВЕРСИЗ ХОЛДИНГ ЛТД»

Республика Узбекистан переживает в последнее время всплеск инвестиционной активности в сфере нефтегазовой отрасли. Количество иностранных инвесторов, уже работающих или заявляющих о своей готовности начать работу в Республике, постоянно растет. Многие крупные иностранные нефтегазовые компании уже официально объявили, что рассматривают развитие проектов в Узбекистане в качестве одной из важнейших стратегических задач своей деятельности на ближайшую перспективу.

В соответствии с недавно утвержденной Президентом Узбекистана И. Каримовым Инвестиционной программой на 2007 год¹, по девяти проектам, реализуемым в топливно-энергетическом секторе Республики, предполагается освоить около 500 млн дол. США прямых иностранных инвестиций.

Одним из стратегических инвесторов, активно работающих в Узбекистане, является российская нефтяная компания «ЛУКОЙЛ», которая в составе консорциума инвесторов с Национальной холдинговой компанией «Узбекнефтегаз» в июне 2004 г. заключила с Республикой Узбекистан соглашение о разделе продукции в отношении участков Кандым, Хаузак-Шады и Кунград. В августе 2006 г. «ЛУКОЙЛ», действующий в составе консорциума из пяти крупных нефтегазовых компаний, стал участником еще одного соглашения о разделе продукции на этот раз в отношении узбекистанской части Аральского моря.

Время, прошедшее после начала активной работы «ЛУКОЙЛа» в Узбекистане, и полученный опыт позволяют сделать определенные выводы, которые, возможно, могут оказаться небезынтересными для иных потенциальных инвесторов, только начинающих изучать возможности инвестирования в Республику Узбекистан.

В настоящей статье рассматриваются отдельные ключевые аспекты текущего состояния правового регулирования в области СРП в Республике Узбекистан глазами инвестора, уже несколько лет активно работающего в Республике. Положительно оценивая принимаемые Республикой меры по развитию законодательной базы о недрах и недропользовании, автор анализирует сильные и слабые стороны действующего режима СРП, а также возможности его развития на ближайшую перспективу.

¹ Постановление Президента Республики Узбекистан от 9 октября 2006 г. № ПП-484 «Об Инвестиционной программе Республики Узбекистан на 2007 год».

В настоящей статье рассматриваются отдельные ключевые аспекты текущего состояния правового регулирования в области СРП в Республике Узбекистан глазами инвестора, а также возможное развитие такого правового регулирования на ближайшую перспективу. Не подвергая сомнению право Республики Узбекистан самостоятельно определять пути дальнейшего развития своей законодательной базы, представляется интересным проведение анализа сильных и слабых сторон действующего режима СРП с точки зрения иностранного инвестора, уже несколько лет активно работающего в Республике.

История развития правового регулирования недропользования в Узбекистане

После распада СССР каждому из вновь образованных независимых государств пришлось самостоятельно выстраивать свою правовую систему с учетом изменяющегося общественно-политического строя. Ранее сформированный массив законодательства Союза ССР уже не отвечал новым потребностям этих государств. В результате разрыва сложившихся хозяйственных связей и крушения плановой экономики многие страны СНГ оказались в критическом положении, и им необходимо было принимать решительные меры по формированию новой экономики. Важнейшим этапом создания новых условий хозяйствования явилось проведение всеми странами СНГ кропотливой работы по разработке и принятию внутреннего законодательства, определяющего режим такого хозяйствования, в том числе законодательства о недрах и недропользовании. Это было особенно важно для стран, в недрах которых сосредоточены значительные запасы природных ресурсов.

Значительная часть стран СНГ сделала ставку на максимальное привлечение иностранных инвесторов сразу же после обретения независимости. В определенной степени такой шаг был вызван критическим состоянием их экономик в начале 1990-х годов. В результате этим странам удалось привлечь западных инвесторов. Однако в связи с тем, что инвестиции нужны были сразу и в большом количестве, иностранным инвесторам удалось получить в

свое пользование наиболее крупные и стратегически важные месторождения, разведанные еще в эпоху СССР, и на условиях, исключительно выгодных для инвесторов и не всегда выгодных для государства.

Лидерами данного процесса стали Азербайджан, Казахстан и в меньшей степени Киргизия. Например, по данным статистики, около 90 % промышленности Казахстана к концу 90-х гг. прошлого столетия оказалось приватизировано и передано в руки частных инвесторов, как правило, иностранных. В Азербайджане на сегодняшний день заключено 26 соглашений о разделе продукции в отношении наиболее перспективных и стратегически важных участков Каспийского шельфа.

В отличие от вышеуказанных стран СНГ Узбекистан сразу же после обретения независимости в августе 1991 г. сделал ставку на свои собственные силы и не торопился приступать к широкомасштабной приватизации крупных объектов промышленности. Приватизации подверглись в основном предприятия, производящие товары народного потребления и сельскохозяйственную продукцию. В результате долгое время практически вся добыча нефти и газа продолжала оставаться в руках государства.

Безусловно, такой подход имел свое рациональное обоснование. Исторически сложилось, что во времена СССР Узбекистан жил более зажиточно по сравнению со своими среднеазиатскими соседями. На сравнительно высоком уровне развития находились сельское хозяйство и легкая промышленность. Кроме того, экономика Узбекистана не была слишком жестко интегрирована с экономикой Российской Федерации и иных республик в составе СССР, в связи с чем разрыв прямых экономических связей между бывшими республиками бывшего СССР не повлек за собой столь тяжелые последствия для экономики страны, как, например, в Казахстане или Киргизии. Кроме того, развитие предпринимательства и проведенная приватизация объектов малого и среднего бизнеса привели к тому, что уже к 1996 г. около 70 % национального дохода формировалось в негосударственном секторе.

В свою очередь, законодательство Узбекистана о недрах и недропользовании практически оставалось неизменным со времен СССР. Объяснялось это тем, что в Республике не было необходимости в каком-либо развитии такого законодательства, поскольку вся работа по проведению геологического изучения недр и добыче углеводородного

сырья была сконцентрирована в руках единственного недропользователя, в лице которого выступала государственная компания «Узбекнефтегаз» или ее дочерние предприятия.

Однако такая ситуация имела и свои очевидные негативные стороны. В первую очередь это проявилось в том, что отсутствие иностранных инвестиций привело к постепенному старению основных фондов в нефтегазовой промышленности Республики, которые долгое время не обновлялись. Изношенность оборудования не могла не сказаться на объеме производимой продукции. Другим негативным последствием, которое в полной мере проявилось только сейчас, явился заметный дефицит подготовленных кадров, имеющих международный опыт работы в нефтегазовой отрасли.

В 1994 г. был принят Закон Республики Узбекистан «О недрах» (далее — Закон о недрах), который стал практически копией аналогичного российского закона. По своему содержанию, идеологии и стилистике данный Закон весьма близок к Закону Российской Федерации «О недрах» от 21 февраля 1992 г.

Однако в течение еще долгого времени после принятия Закона о недрах в его развитие не было издано достаточного количества подзаконных актов, и таким образом он действовал в довольно усеченном виде.

Только с конца 1990-х гг. в действиях руководства Республики стало все более отчетливо просматриваться желание обновить режим недропользования таким образом, чтобы создать условия для привлечения в нефтегазовый сектор страны иностранных инвесторов. В 1998 г. была подготовлена программа по привлечению иностранных инвесторов для разработки месторождений нефти и газа на территории плато Устюрт, расположенного на территории Республики Каракалпакстан, наименее развитого региона в составе Узбекистана.

В апреле 2000 г. был издан Указ Президента Республики Узбекистан «О мерах по привлечению прямых иностранных инвестиций в разведку и добычу нефти и газа», который впервые законодательно закрепил предоставление льгот иностранным компаниям, инвестирующим в проведение геолого-разведочных работ на перспективных площадях в Устюртском районе.

И хотя первоначально принимаемые правилами меры не вызвали немедленной реакции

со стороны иностранных инвесторов, стало понятно, что руководством Республики взят новый курс на развитие собственного топливно-энергетического комплекса, заключающийся в создании необходимых условий для привлечения иностранных инвесторов. Наконец в апреле 2001 г. национальная холдинговая компания «Узбекнефтегаз» подписала первое в истории Республики соглашение о разделе продукции с британской компанией «УзПЕК Лимитед» на проведение поисково-разведочных работ и добычи углеводородов на территориях Центрального Устюрта и Юго-Западного Гиссара.

Следующим этапом в совершенствовании законодательной базы в области пользования недрами явилось принятие в декабре 2001 г. Закона Республики Узбекистан «О соглашениях о разделе продукции» (далее — Закон о СРП). Основной целью этого Закона явилось регулирование отношений, возникающих в процессе заключения, исполнения и прекращения соглашений о разделе продукции при осуществлении инвестиций в поиск, разведку месторождений и добычу полезных ископаемых на территории Республики Узбекистан.

Порядок недропользования в Республике Узбекистан

Одним из основных документов, определяющих порядок недропользования, является Закон о недрах. В данный Закон впоследствии неоднократно вносились изменения, и в настоящее время он действует в редакции от 13 декабря 2002 г.

В соответствии с Законом о недрах основанием возникновения права пользования недрами является лицензия, которая удостоверяет право ее владельца на пользование участком недр и определяет условия такого пользования. При этом установлено, что лицензия на право пользования недрами для целей геологического изучения, разведки месторождений углеводородов и добычи выдается органом, уполномоченным Кабинетом Министров Республики Узбекистан.

Как известно, лицензионный порядок пользования недрами предполагает, что отношения недропользователя и государства находятся в сфере административно-правового регулирования, что, в свою очередь, означает, что нормы гражданско-правового регулирования, предполагающие равно-

праве сторон договора, не применяются к таким отношениям или применяются ограниченно.

Принятие Закона о СРП явилось важной вехой в деле развития законодательства Республики о пользовании недрами. Новый Закон о СРП наглядно продемонстрировал стремление и готовность Республики Узбекистан строить отношения с иностранными инвесторами на равноправной, взаимовыгодной основе и с учетом общепринятых международных норм и правил.

Согласно Закону о СРП, соглашение о разделе продукции является договором, в соответствии с которым Республика Узбекистан предоставляет иностранному инвестору на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку месторождений и добычу полезных ископаемых на указанном в соглашении участке недр и на ведение соответствующих работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск.

Закон о СРП определяет основные принципы соглашений о разделе продукции как самостоятельного гражданско-правового института, которые аналогичны основным принципам, заложенным в соответствующих законах России и Казахстана:

- инвестор уплачивает только четыре налога: налог на прибыль, регулярные платежи за пользование недрами (роялти), а также налоги на водопользование и землепользование. Уплата всех остальных налогов и иных обязательных платежей заменяется передачей государству части добытой продукции в порядке, определенном соглашением о разделе продукции;
- инвестору гарантируется стабильность условий СРП, которые сохраняют свою силу, независимо от изменений местного законодательства, в течение всего срока действия СРП, а изменения в СРП допускаются только по согласию его сторон;
- отношения между инвестором и государством находятся в основном в сфере гражданско-правового регулирования, т.е. инвестор и государство являются равноправными партнерами, споры между которыми решаются посредством арбитражного разбирательства, в том числе международного.

В целом принятие Закона о СРП можно рассматривать в качестве своевременного и прогрес-

сивного шага на пути совершенствования законодательства Республики Узбекистан о недрах и недропользовании. С принятием этого Закона можно связывать начало серьезной инвестиционной активности в Республике. Принятие Закона о СРП создало необходимые предпосылки для привлечения иностранных инвесторов в нефтегазовый сектор Республики.

Опыт нефтяной компании «ЛУКОЙЛ», первой заключившей в июне 2004 г. с Республикой Узбекистан соглашение о разделе продукции в соответствии с новым Законом о СРП показывает, что СРП как новый гражданско-правовой институт, инкорпорированный в правовую систему Республики, можно считать состоявшимся. Тем не менее время, прошедшее после подписания «ЛУКОЙЛом» этого СРП, продемонстрировало те проблемные вопросы, которые пока еще остаются и которые должны стать первостепенным объектом внимания законодателей Республики, заинтересованных в дальнейшем усилении инвестиционной активности.

Закон о СРП явился совершенно новым институтом в правовой системе Узбекистана. Несмотря на прогрессивность Закона о СРП, в скором времени после его принятия стало очевидно, что требуется дальнейшая серьезная работа по его совершенствованию по следующим основным направлениям:

- 1) совершенствование непосредственно самого текста Закона, поскольку отдельные вопросы недропользования были урегулированы недостаточно четко, что оставляет место для их неоднозначной интерпретации;
- 2) развитие иного смежного законодательства Республики Узбекистан, регулирующего отдельные вопросы, прямо или косвенно связанные с недропользованием, которое с принятием Закона о СРП до сих пор остается в неизменном виде. В первую очередь имеется в виду законодательство в области налогообложения, таможенного и валютного регулирования, корпоративного права и т.д.

Дискуссии о СРП

Можно сказать, что пять лет, прошедшие после принятия Закона о СРП, в целом доказали жизнеспособность данного института в Узбекистане. Помимо двух вышеуказанных СРП с участием

ЛУКОЙЛа, еще одно СРП Республика подписала с «Газпромом».

Вместе с тем Узбекистан не остается в стороне от множества дискуссий в отношении СРП, которые ведутся все последние годы в соседних странах, в первую очередь в России и Казахстане. В последнее время в правительственных кругах Республики все сильнее начинает звучать призывы к использованию режима СРП только в самых исключительных случаях. Выражается мнение, что для операций по разведке и разработке недр необходимо в приоритетном порядке использовать обычный лицензионный режим.

При этом сторонники такого подхода ссылаются на статью 5 Закона о СРП, предусматривающую, что на условиях раздела продукции предоставляются, как правило, перспективные участки недр, не имеющие доказанных запасов полезных ископаемых. Участки недр с доказанными запасами полезных ископаемых могут предоставляться в пользование на условиях раздела продукции только в случае, если их разработка требует привлечения значительных финансовых средств, специальных передовых технологий разработки трудноизвлекаемых запасов полезных ископаемых, находящихся в сложных горно-геологических условиях и являющихся остаточными для разрабатываемых месторождений.

Такая настроенность, на наш взгляд, является прямым продолжением дискуссий о судьбе СРП, которые ведутся во многих странах СНГ на протяжении более 10 лет, и вызвана в первую очередь опасением органов власти недоучесть интересы государства при разработке и реализации СРП, а также предоставить инвестору получить излишнюю прибыль, которую они не получили бы при обычном режиме недропользования.

Нетрудно заметить, что с экономической точки зрения режим СРП отличается от обычного лицензионного режима только тем, что государство отказывается от взимания у инвестора ряда налогов и обязательных платежей в обмен на часть прибыльной продукции. При этом пропорция такого обмена определяется исключительно в ходе двусторонних переговоров между государством и инвестором.

Другим аргументом является якобы имеющаяся неподконтрольность инвестора, реализующего СРП, фискальным и иным контролирующим органам Республики. Такое утверждение в корне неверно, поскольку одним из базовых принципов СРП

является полная прозрачность экономики проекта. Государство утверждает сметы затрат и имеет возможность контролировать производственные расходы инвестора, чего нет при использовании обычного лицензионного режима.

Данное утверждение полностью подтверждается недавним опытом ЛУКОЙЛа. Количество согласований и разрешений, которые приходится получать в ходе обычной рутинной работы, значительно превышает количество согласований и разрешений, которые необходимо было бы получать при лицензионном режиме недропользования. Подготовка отчетности для разнообразных контролирующих органов Республики требует слишком много времени и отвлечения существенного количества ресурсов. Кроме того, у Республики в руках всегда имеется основной рычаг контроля за деятельностью инвестора в виде права не утвердить годовую программу работ, бюджет или любой крупный контракт, заключаемый инвестором в ходе исполнения СРП.

Исходя из сказанного, можно заключить, что опасения являются не более чем мифом, вызванным, как правило, непониманием природы и сущности соглашений о разделе продукции. Вопреки устоявшемуся мнению СРП — не льготный налоговый режим, это просто иная форма расчетов инвестора с государством.

Проблемные вопросы

Лицензия. Закон о СРП устанавливает, что лицензия на право пользования участками недр выдается в течение пяти дней после подписания СРП. Кабинет Министров Республики Узбекистан уже несколько лет работает над определением процедуры и порядка выдачи лицензий на право пользования недрами, однако соответствующее постановление до сих пор не принято.

Кроме того, неясен вопрос о соотношении СРП и лицензии. Логично было бы предположить, что основным правообразующим документом является СРП, и, соответственно, право недропользования возникает у инвестора в силу СРП, а не лицензии. Следовательно, неспособность государственных органов оформить лицензию в течение указанного срока никоим образом не должна влиять на право инвестора приступить к ведению операций по не-

дропользованию. Очевидно, что данный вопрос требует дополнительного правового регулирования.

Налоговый статус оператора. Закон о СРП имеет также ряд недостатков, касающихся налоговой сферы. Определяя порядок налогообложения инвестора, Закон практически ничего не говорит о налоговом статусе оператора. Учитывая, что ведение всех нефтегазовых операций осуществляется оператором, представляется, что внесение ясности в данный вопрос является жизненно важным для соблюдения экономических интересов инвесторов. На практике Республика соглашается с включением в СРП специального положения о том, что налоговый статус оператора приравнивается к налоговому статусу инвестора. Однако включение данного положения непосредственно в текст Закона о СРП обеспечило бы инвесторам гораздо более высокий уровень комфорта и правовой защищенности. В противном случае существует вероятность того, что налоговые органы будут применять к оператору общий налоговый режим, действующий для всех остальных работающих в Узбекистане компаний.

Координаты контрактной площади. Исторически сложилось так, что географические координаты участков недр в Узбекистане относятся к информации, имеющей статус секретной. В то же время законодательно закреплено, что закрытая информация может раскрываться только резидентам Республики Узбекистан, имеющим соответствующий уровень доступа. Данная ситуация приводит к тому, что при заключении соглашения о разделе продукции представители инвестора, являющиеся, как правило, нерезидентами Узбекистана, знают только приблизительное пространственное расположение контрактной площади, но не имеют возможности получить ее точные географические координаты.

Корпоративный статус оператора. Одним из недостатков узбекского законодательства является отсутствие правового регулирования деятельности филиалов иностранных юридических лиц на территории Республики Узбекистан. В соответствии с международной практикой реализации СРП инвестор, выступающий в качестве стороны по СРП, создает в оффшорной юрисдикции компанию — оператора по СРП, которая осуществляет нефтегазовые операции из юрисдикции реализации СРП через свой филиал. Такая практика, например, повсеместно применяется в Казахстане.

Это делается в основном для оптимизации налогового режима. Такая возможность в общих чертах предусмотрена также в статье 13 Закона о СРП, в соответствии с которой в качестве оператора могут выступать создаваемые инвестором для этих целей на территории Республики Узбекистан филиалы или юридические лица либо привлекаемые инвестором для этих целей юридические лица.

Однако в связи с тем, что в Республике до сих пор отсутствует правовое регулирование создания филиалов иностранных юридических лиц, реализация вышеуказанной нормы Закона о СРП является весьма проблематичной.

Приобретение оборудования. Закон о СРП предусматривает, что приобретение техники, оборудования и технологий для ведения нефтегазовых операций должно осуществляться только на конкурсной основе. Данная норма Закона применяется ко всем случаям приобретения техники, оборудования и технологий, независимо от стоимости приобретения. Не подвергая сомнению саму идею о необходимости проведения конкурсов, следует все же отметить, что в ряде случаев проведение конкурсов не является оправданным. Например, это относится к закупкам на относительно небольшие суммы (например, до 0,5–1 млн дол. США) либо в случаях, когда требуемые техника, оборудование или технологии могут быть приобретены только у одного поставщика.

Необходимость проведения конкурсов по всем без исключения закупкам приводит к неоправданно большой потере времени и к снижению оперативности при проведении нефтегазовых операций, так как практически проведение одного конкурса занимает от двух до шести месяцев. На практике нередки случаи, когда конкурс признается несостоявшимся или его результаты по каким-либо причинам аннулируются. Это приводит к необходимости повторного проведения конкурса, что негативно сказывается на сроках проведения работ.

Представляется, что данная норма Закона о СРП может быть либерализована таким образом, чтобы дать возможность инвестору в определенных случаях производить такие закупки путем проведения прямых переговоров с подрядчиками и поставщиками.

Возмещение расходов. С определенными трудностями приходится сталкиваться инвесторам

и в связи с заложенной в Законе о СРП концепцией возмещения затрат. В целом данная концепция является общеприменимой во многих странах, использующих режим СРП. Основная проблема заключается в том, что данная концепция является по законодательству Узбекистана безальтернативной. Она предусматривает, что часть добытой продукции (компенсационная продукция) передается в собственность инвестору для возмещения его затрат, понесенных в ходе ведения нефтегазовых операций, а оставшаяся часть продукции (прибыльная продукция) делится между инвестором и государством в согласованных пропорциях.

Таким образом, до того как инвестор и государство поделят между собой прибыльную продукцию, инвестор изымает из общего объема добытого сырья определенное количество компенсационной продукции, размер которого определяется непосредственно в СРП. Из этого следует заинтересованность государства признать расходы инвестора в качестве возмещаемых как можно в меньшем размере. Кроме того, известно отношение ряда правительственных чиновников по данному вопросу, заключающееся в том, что если инвестору гарантируется возмещение его расходов, то он не будет заинтересован в снижении таких расходов.

На практике это приводит к тому, что инвестору приходится вести многочисленные переговоры с представителями уполномоченного органа (его функции в настоящее время выполняет Министерство экономики Республики Узбекистан) по утверждению годовых рабочих программ и бюджетов, результатов всех проведенных конкурсов, по уровню заработной платы для местного и командированного персонала, привлекаемого для ведения нефтегазовых операций, а также по многим другим вопросам, связанным с текущими расходами инвестора. Все это, безусловно, негативно сказывается на сроках ведения работ.

Представляется, что этих проблем можно было бы в значительной степени избежать, если бы Закон о СРП допускал альтернативный механизм распределения продукции. Например, в качестве возможного варианта можно привести так называемый альтернативный метод раздела произведенной продукции, предусмотренный в статье 8.2 российского Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» 1995 г. Он, в частности, предусматривает отказ от прямого возмещения расходов инвестора за счет компенсационной продук-

ции. При этом параметры раздела прибыльной продукции определяются таким образом, чтобы инвестор за счет причитающейся ему части прибыльной продукции мог компенсировать ранее понесенные собственные расходы, а также получить ожидаемую прибыль.

Данный подход имеет ряд очевидных преимуществ по сравнению с существующей в настоящее время концепцией возмещения затрат инвестора. К ним в первую очередь следует отнести то, что при предлагаемом альтернативном механизме возмещения расходов инвестор будет заинтересован в оптимизации собственных затрат, поскольку его доля в произведенной продукции заранее определена и, соответственно, инвестор будет вынужден вести нефтегазовые операции наиболее экономичным образом. Кроме того, данный механизм позволит существенно снизить сроки, необходимые для согласования и утверждения бюджетов и проведения конкурсов.

В целом можно заключить, что принятием Закона о СРП руководство Узбекистана продемонстрировало свои серьезные намерения по улучшению инвестиционного климата в нефтегазовой отрасли Республики. В то же время Закон о СРП требует определенных изменений, которые необходимы, чтобы он стал еще более эффективным механизмом для привлечения иностранных инвестиций. Кроме того, следует провести серьезную работу по внесению соответствующих изменений или принятию новых подзаконных актов, обеспечивающих его выполнение.

Опыт, полученный после принятия Закона о СРП, наглядно демонстрирует, что институт соглашений о разделе продукции может стать вполне жизнеспособным механизмом привлечения инвестиций в Республику. При этом не следует упускать из виду вероятность того, что в Республике в настоящее время стала проявляться тенденция к ужесточению режима СРП, как это в недавнем прошлом произошло в соседних странах — России и Казахстане. Однако известно, что уровень привлечения инвестиций в нефтегазовую отрасль Узбекистана пока еще относительно невысок, и Республика в них по-прежнему нуждается. В связи с этим можно предположить, что на ближайшую краткосрочную перспективу законодатели Республики не будут ужесточать законодательство, которое уже доказало свою прогрессивность и полезность. □